

Forschungsprofessur Umweltpolitik
Prof. Dr. Udo E. Simonis

FS II 01-403

Stichwort Umweltpolitik*

von

Udo E. Simonis

*erscheint in Dieter Nohlen (Hrsg.): Lexikon der Politik, München: C.H. Beck Verlag, 2001.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)
Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin
<http://www.wz-berlin.de/uta>

Zitierhinweis

Das vorliegende Dokument ist die pdf-Version zu einem Discussion Paper des WZB. Obwohl es inhaltlich identisch zur Druckversion ist, können unter Umständen Verschiebungen/Abweichungen im Bereich des Layouts auftreten (z.B. bei Zeilenumbrüchen, Schriftformaten und –größen u.ä.).

Diese Effekte sind softwarebedingt und entstehen bei der Erzeugung der pdf-Datei.

Sie sollten daher, um allen Missverständnissen vorzubeugen, aus diesem Dokument in der folgenden Weise zitieren:

Simonis, Udo E.: Stichwort Umweltpolitik.

Discussion Paper FS-II 01-403.

Berlin : Wissenschaftszentrum, Berlin, 2001.

URL: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2001/ii01-403.pdf>

INHALT

I.	BEGRIFFSFASSUNG UND ENTSTEHUNGSGESCHICHTE.....	3
II.	AKTEURE DER UMWELTPOLITIK	5
III.	INSTRUMENTARIUM DER UMWELTPOLITIK	6
IV.	MODELLE UMWELTPOLITISCHER STRATEGIEN	10
	LITERATUR	12

I. BEGRIFFSFASSUNG UND ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

In der wissenschaftlichen Literatur und in verschiedenen Gesetzestexten finden sich mehrere Versuche, den Begriff Umweltpolitik näher zu bestimmen. Eine relativ umfassende Definition enthält das erste Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971: „Umweltpolitik ist die Gesamtheit aller Maßnahmen, die notwendig sind, um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht, um Boden, Luft und Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und um Schäden und Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen“.

Auch wenn man sich eine weniger anthropozentrische Definition vorstellen könnte, sind gesundheitliche Vorsorge, Schutz der Umweltgüter und Schadensbehebung noch immer höchst wichtige Ziele, auf die hin Maßnahmen, Instrumente und Institutionen der aktuellen Umweltpolitik ausgerichtet sind. In die Definition aufzunehmen wären heute, nach drei Jahrzehnten praktischer Erfahrung, wohl auch der konkrete Politikstil, der ein breites Spektrum von der regulativen Kontrolle über Marktregulation bis zum ko-operativen Umweltmanagement umfaßt.

Das Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971, das 1976 überprüft und fortgeschrieben wurde, hatte den Charakter eines Umweltaktionsplans: Über 100 Gesetze und Verordnungen wurden geplant, die meisten von ihnen budgetiert; das *Verursacherprinzip*, das *Gemeinlastprinzip*, das *Vorsorge-* und *Kooperationsprinzip* und auch das *Integrations-*

prinzip (Umweltpolitik als Querschnittsaufgabe) wurden propagiert. Auf Bundesebene wurde ein Kabinettsausschuß für Umweltfragen bestellt und Beratungs- und Koordinierungsgremien wurden eingerichtet, wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen (1971), die Umweltministerkonferenz der Länder (1972) und das Umweltbundesamt (1974). Nach der Atomkatastrophe von Tschernobyl (1986) wurde dann ein eigenständiges Umweltministerium geschaffen, kurz vor der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (1992) wurde der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) berufen.

Auf Gesetzesebene wurde die Stärkung der Bundeskompetenz durch entsprechende Änderungen des Grundgesetzes vorangetrieben: So wurde die konkurrierende Gesetzgebung wurde auf die Bereiche Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung und Abfallbeseitigung ausgedehnt; beginnend mit dem Benzin-Blei-Gesetz (1971), dem Abfallbeseitigungsgesetz (1972) und dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG, 1994) kam es zum raschen Aufbau eines stark medial (auf die einzelnen Umweltmedien) ausgerichteten Rechtsinstrumentariums.

In der Amtszeit des ersten Bundesumweltministers (1987 ff.) wurde die Bundesrepublik Deutschland zu einem Vorreiter in der Umweltpolitik, insbesondere mit der Großfeuerungsanlagen-Verordnung (GFA-VO, 1983), der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft, 1986) und später dann mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (Krw/AbfG, 1994). Die seit 1987 durch eine Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages vorbereitete Klimaschutzpolitik setzte international neue Maßstäbe, mit einem höchst ambitionösen CO₂-Reduktionsprogramm.

Im Koalitionsvertrag der 1998 gebildeten rot-grünen Bundesregierung wurden dann neue Zeichen gesetzt:

Einleitung eines längerfristig angelegten Ausstiegs aus der Atomenergie, Einstieg in die ökologische Steuerreform, Vorbereitung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (sog. Zukunftsrat), Inkrafttreten des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EnEG)...

II. AKTEURE DER UMWELTPOLITIK

Zentrale Akteure der Umweltpolitik sind im allgemeinen die staatlichen Umweltschutzinstitutionen, in Deutschland insbesondere das Bundesumweltministerium (BMU), das Umweltbundesamt (UBA) und das Bundesamt für Naturschutz (BfN). Zusammen mit den übergeordneten EU-Einrichtungen, den Landes- und Kommunalbehörden des Umwelt- und Naturschutzes bilden sie ein ausdifferenziertes „Mehrebenensystem“, das generell eine große Handlungskapazität aufweist, allerdings auch erhebliche, vertikale wie horizontale Koordinierungsleistungen erfordert. Bei Naturschutz, Landschaftsplanung und Wasserhaushalt kann der Bund beispielsweise nur Rahmenrichtlinien erlassen, die durch Landesgesetze ausgeführt werden müssen. Die Länder verfügen faktisch über ein Vollzugsmonopol im Umweltrecht und die Kommunen besitzen mit ihrer Selbstverwaltungsgarantie eigene umweltrelevante Kompetenzen, insbesondere für die Abfall- und Abwasserentsorgung, die Bauleitplanung und die Energie- und Wasserversorgung, deren Finanzierung nicht durch Steuern sondern überwiegend durch Beiträge und Gebühren erfolgt.

Mit mehr als vier Millionen Mitgliedern repräsentieren die Umweltverbände in Deutschland einen hohen Organisationsgrad des gesellschaftlichen Umweltinteresses, mit entsprechender organisatorischer, wirtschaftlicher und

publizistischer Kapazität. Mit der Umweltbewegung im weiteren Sinne sind sie ein anerkannt wichtiger umweltpolitischer Akteur.

Mehr noch als in den meisten anderen Industrieländern ist der Umweltschutz in Deutschland zu einem beachtlichen Wirtschaftssektor geworden, mit etwa einer Million direkt oder indirekt Beschäftigten und einem hohen Anteil am realisierten Exportvolumen. Die Industrie ist deshalb nicht mehr nur als monolithischer Block von Gegnern des Umweltschutzes zu sehen; für zunehmend größere Teile haben sich ökonomische und ökologische Interessen miteinander vereinbaren lassen. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass es inzwischen mehrere Unternehmensvereinigungen gibt, die sich der ökologische Modernisierung von Produkten und Techniken verpflichtet fühlen und sich dementsprechend aktiv am öffentlichen Umweltdiskurs beteiligen.

III. INSTRUMENTARIUM DER UMWELTPOLITIK

Zur Durchsetzung einer effektiven Umweltpolitik bedarf es der Auswahl und Anwendung geeigneter Instrumente. Angesichts der Unterschiedlichkeit der Aufgaben (Schadensbehebung, Schutz der Umweltgüter, gesundheitliche Vorsorge), der medialen Einsatzbereiche, der divergierenden Akteursinteressen und der Kreativität von Politik im allgemeinen, ist das Spektrum möglicher umweltpolitischer Instrumente breit gefächert.

Gjalt Huppes, der hierzu eine systematische Analyse vorgelegt hat, differenziert nach drei Akteurs-Relationen, sieben Instrumentenmechanismen, sieben Zielobjekten und acht operationalen Ebenen, woraus in der Kombination mehr als

tausend Instrumententypen unterschieden werden könnten. Nicht alle Kombinationen sind indes relevant und die praktische Politik erfordert ohnehin eine reduzierte Komplexität an Instrumenten. Üblich ist daher die Trennung in Auflagen oder Standards, Steuern und Sonderabgaben, Zertifikate, Verhandlungslösungen und Umwelthaftung.

Unter *Auflagen* versteht man die Vorgabe bestimmter Normen, deren Nicht-Einhaltung zu Sanktionen, vor allem zu Zahlungen an die öffentliche Hand führt. Auflagen sind also dem Ordnungsrecht zuzurechnen und treten in der Umweltpolitik aller Länder in vielen Varianten auf, insbesondere als Emissions- und Immissionsbeschränkungen oder als Produkt- und Prozeßstandards.

Steuern und *Sonderabgaben* sind marktorientierte Instrumente, die derzeit wichtigste Alternative zur traditionellen Auflagenpolitik. Mit Steuern oder Sonderabgaben wird für die Nutzung von Umweltressourcen ein Preis vorgegeben beziehungsweise verändert (daher auch Preislösung), der das Verhalten der Akteure beeinflussen soll. Während Sonderabgaben zweckgebunden zur Behandlung oder Beseitigung von Umweltschäden eingesetzt werden, unterliegen Steuern im allgemeinen dem Non-Affektationsprinzip, das heißt, dass ihre Verwendung in keiner Beziehung zu ihrer Erhebung stehen muß; sie können und sollen aber dazu verwendet werden, andere Steuern zu ersetzen.

So besteht der Grundgedanke der ökologischen Steuerreform beispielsweise darin, die Lenkungsfunction von Abgaben und die Finanzierungsfunktion von Steuern miteinander zu verbinden. Bei der Einführung der „Öko-Steuer“ in Deutschland spielte dabei die Idee der „doppelten Dividende“ eine wichtige Rolle: durch Anhebung der Preise ökologisch sensibler Produkte (wie Benzin und Heizöl) soll einerseits die

von ihrer Verwendung ausgehende Umweltbelastung verringert werden, andererseits sollen die damit erzielten Steuereinnahmen dazu verwendet werden, ökonomisch sensible Abgaben (wie die Lohnnebenkosten) zu reduzieren, um so zu mehr Beschäftigung beizutragen.

Der Grundgedanke von *Zertifikaten* besteht darin, ein insgesamt als zulässig angesehenes und vereinbartes Maß an Umweltbelastung für einen bestimmten Bereich (beispielsweise die zulässigen CO₂-Emissionen eines Landes oder die Menge der Einweg-Flaschen in einem bestimmten Zeitraum) vorzugeben und auf handelbare Zertifikate aufzuteilen. Im Gegensatz zur Preislösung (Steuern und Sonderabgaben) stellen Zertifikate daher eine Mengenlösung dar. Preis- und Mengenlösungen sind die beiden idealtypischen Ausprägungen marktwirtschaftlicher Umweltpolitik: Entweder werden die Preise bestimmter Umweltnutzungen festgelegt, und es wird dem Markt überlassen, wieviele Emissionen sich bei solchen Preisen noch rechnen (=Preislösung), oder es werden die insgesamt zulässigen Emissionsmengen kontingentiert, und es wird dem Markt überlassen, welche Preise von Umweltnutzungen sich unter diesen Umständen herausbilden (=Mengenlösung). Während in der nationalen Umweltpolitik bisher meist die Preislösung präferiert wurde (in Deutschland beispielsweise die Abwasserabgabe), wird in der internationalen Umweltpolitik, insbesondere in der Klimapolitik, die Mengenlösung (handelbare Emissions-Zertifikate, *joint implementation*, *clean development mechanism*) diskutiert.

Kooperative Instrumente wie *Absprachen* und *Verhandlungen*, insbesondere Branchenabkommen und Verbandslösungen, informales Verwaltungshandeln (z.B. Verhandlungen im Vorfeld von Planfeststellungsverfahren), aber auch Mediationsverfahren (bisher vor allem in den USA und Japan) haben seit den 90er Jahren an Bedeutung gewonnen. Hinsichtlich solcher

kooperativer Instrumente betonen Verursacher die notwendige Flexibilität der Anpassung an ökologische Erfordernisse und versuchen so ordnungsrechtlichen Maßnahmen des Staates durch freiwillige Selbstverpflichtungen zuvorkommen oder diese ganz zu vermeiden. Hier zeigt sich dann die vermeintliche oder tatsächliche Stärke von Verursacher einerseits und Umweltbehörde andererseits. Mediationsverfahren werden durch die frühzeitige Beteiligung der von einer umweltpolitischen Maßnahme Betroffenen und mit Hilfe eines unabhängigen Konfliktmittlers als Foren zur Konfliktreduzierung und Entscheidungsfindung parallel zum Verwaltungsverfahren genutzt und können so hinsichtlich der Verbesserung und erfolgreichen Implementation beabsichtigter Maßnahmen einen wichtigen Beitrag leisten.

In Anlehnung an die US-amerikanische Praxis, jedoch mit erheblicher zeitlicher Verzögerung, wurde das *Umwelthaftungsrecht* 1990 in Deutschland erneuert und weiter verschärft. Grundsätzlich werden zwei Arten von Haftungsregeln unterschieden: die gängige Anspruchsgrundlage ist die *Verschuldenshaftung*, nach der der Verursacher Ersatz leisten muß, wenn er einen Schaden vorsätzlich oder fahrlässig verursacht hat. Dies läßt sich so interpretieren, dass es ein bestimmtes Sorgfaltsniveau gibt, das den Verursacher von der Haftung befreit. Demgegenüber muß ein Verursacher im Rahmen der *Gefährdungshaftung* jeden Schaden ersetzen, den er nachweislich verursacht hat. Von dem neuen Haftungsrecht verspricht man sich daher nicht nur die angemessene Entschädigung der Opfer (*Kompensation*), sondern auch die Verhütung von Umweltschäden (*Prävention*) beziehungsweise deren verursachergerechte Anlastung (*Internalisierung externer Kosten*).

IV. MODELLE UMWELTPOLITISCHER STRATEGIEN

Lange Zeit war die Umweltpolitik vorrangig auf Abwehr akuter Gefahren und die nachträgliche Behebung von Schädigungen ausgerichtet — und entsprechend medial organisiert. Präventive Umweltpolitik hingegen ist vorrangig auf Verursachungsbereiche bezogen und betrifft daher auch andere Ressorts, insbesondere die energie- und materialintensiven Politikbereiche.

Man kann Nachsorge (*Kuration*) und Vorsorge (*Prävention*) als ein Kontinuum möglicher Strategien verstehen. Dabei steht auf der untersten Stufe die Reparatur von Umweltschäden und deren Kompensation im Vordergrund. Die zweite Stufe bildet der nachgeschaltete, entsorgende Umweltschutz, der eine insgesamt umweltschädigende Produktions- und Verbrauchsstruktur mit Zusatzanlagen zu entschärfen sucht (daher auch: *additiver Umweltschutz*). Erst auf der Stufe der ökologischen Modernisierung erhält Umweltpolitik eine präventive Dimension, durch Einsatz umweltverträglicher, energie- und materialeffizienter Technik (daher auch: *integrierter Umweltschutz*). Die vierte Stufe (und letzte?) der Umweltpolitik ließe sich dann als ökologischer Strukturwandel definieren, der auf durchgreifende ökologische Erneuerung der gesamten Produktionsstruktur der Wirtschaft, auf einen ökologischen Konsumstil und auf grundsätzliche Konsistenz des ökonomischen und des ökologischen Systems (*ökologische Strukturanpassung beziehungsweise industrieller Metabolismus*) ausgerichtet ist.

Diese Ausformungen präventiver Umweltpolitik lassen sich als notwendige Elemente einer Strategie zukunftsfähiger Ent-

Wicklung (*sustainable development*) verstehen, die den Zielen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (*Effizienz*), der gesellschaftlichen Genügsamkeit (*Suffizienz*) und der ökologischen Nachhaltigkeit (*Konsistenz*) auf Dauer gleichrangige Bedeutung beimißt, das Spektrum der Instrumente, des regulativen, marktlichen und ko-operativen Politikstils voll ausmißt und das gesellschaftliche Institutionensystem entsprechend umgestaltet.

LITERATUR

- Altmann, Jörn*: Umweltpolitik, Stuttgart 1997.
- Bartmann, Hermann*: Umweltökonomie - ökologische Ökonomie, Stuttgart 1996.
- Hartkopf, Günter / Bohne, Eberhard*: Umweltpolitik, Bd. 1: Grundlagen, Analysen und Perspektiven, Opladen 1983.
- Huppes, Gjalte*: Macro-environmental Policy. Principles and Design, Amsterdam 1993.
- Jänicke, Martin* (Hg.): Umweltpolitik der Industrieländer, Berlin 1996.
- Jänicke, Martin, Philip Kunig, Michael Stitzel*: Umweltpolitik. Lern- und Arbeitsbuch, Bonn 1999.
- Mayntz, Renate* (Hg.): Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Stuttgart 1978.
- Müller, Edda*: Innenwelt der Umweltpolitik, Opladen 1986.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*: Umweltgutachten 2000, Stuttgart 2000.
- Simonis, Udo E.* (Hg.): Basiswissen Umweltpolitik, Berlin 1990.
- Simonis, Udo E.* (Hg.): Präventive Umweltpolitik, Frankfurt a.M., New York 1988.
- Zimmermann, Klaus, Volkmar J. Hartje, Andreas Ryll*: Ökologische Modernisierung der Produktion, Berlin 1990.
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung*: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele - ein Weg, Bonn 1998.